



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis de Licenciatura

“La Política Pública de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: Castro, Romina
Tutora: Valeria Serafinoff
Carrera: Ciencia Política
Turno: Noche

INDICE

Introducción.....	Pág. 2
1. Marco Metodológico.....	Pág. 4
2. Marco Teórico.....	Pág. 5
2.1 El proceso de formulación de políticas públicas.....	Pág. 5
2.2 Descentralización: debate teórico de una cuestión socialmente problematizada.....	Pág. 12
3. Orígenes de la cuestión.....	Pág. 19
3.1 Antecedentes de la descentralización de Buenos Aires.....	Pág. 20
3.2 La Convención Estatuyente.....	Pág. 27
4. Las Comunas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.....	Pág. 38
4.1 Funciones	
4.2 Presupuesto	
4.3 Órgano de Gobierno	
4.4 Junta Consultiva	
4.5 Mecanismos de Participación Ciudadana	
4.6 Consejo de Coordinación Intercomunal	
4.7 Relación entre las Leyes de Comunas, de Partidos Políticos y de Sistema Electoral	
5. La gestión de la Rúa-Olivera.....	Pág. 45
5.1 Proyectos de ley durante el período de la Rúa – Olivera.....	Pág. 51
6. La primera gestión de Ibarra.....	Pág. 60
7. La segunda gestión de Ibarra.....	Pág. 69
8. La gestión de Telerman.....	Pág. 79
Conclusiones.....	Pág. 83
Anexo I “La Convención Estatuyente”.....	Pág. 89
Anexo II “Conformación del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2007)”.....	Pág. 92
Bibliografía.....	Pág. 93

Introducción

El tema de la siguiente investigación corresponde al análisis de la Política Pública de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires. En el trabajo, se propone dar respuesta a una serie de interrogantes vinculados con las características que adopta el proceso de descentralización iniciado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los principales actores que se movilizan en virtud de la cuestión socialmente problematizada de la descentralización porteña y las relaciones y alianzas que se establecieron entre estos, así como la continuidad que tuvieron estas alianzas a lo largo del tiempo.

A partir de lo antes dicho, el objetivo general de la investigación consiste en analizar el proceso de descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionada a partir de la autonomía porteña. Específicamente el trabajo se propone:

- identificar la cuestión socialmente problematizada que da origen al debate legislativo de la Ley de Comunas;
- identificar los principales actores movilizados en virtud de la cuestión de la descentralización porteña; analizar el proceso de formulación de la política pública de la Ley de Comunas;
- observar la forma en que la política pública de la Ley de Comunas impacta sobre la representación y la participación ciudadana.

Atención

Dada la amplitud del tema, delimitare temporal y conceptualmente el interés de estudio. Por ello, del abanico de problemas y situaciones que se desprenden del tema global señalado, me centraré en el estado actual de la cuestión caracterizando fundamentalmente por la toma de posición de los distintos actores involucrados y el grado de resolución alcanzado.

Abordaré el tema de la descentralización como una propuesta que sume a la solución de los problemas relacionados con las dificultades institucionales y de gobernabilidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Para los ciudadanos la descentralización puede ser una herramienta útil, basada en el supuesto de que más democracia y más participación ciudadana facilitan los caminos para solucionar los problemas de la falta de credibilidad en las instituciones. Para ello, es necesario revalorizar dicha participación, debido a que, únicamente a través de ella por un lado, y de una fuerte decisión política que fortalezca al Estado como su contracara, se verán afianzadas las instituciones democráticas. En primer lugar, y para reevaluar la ciudadanía, se debe pensar en el ejercicio pleno de todos los derechos: civiles, políticos y sociales, hoy fuertemente debilitados.

Con la retracción de los derechos sociales se verifica una pérdida de ciudadanía que es imprescindible reestablecer. La marginación y la exclusión social sacan a los ciudadanos de la arena política y no les permiten ejercer una acción colectiva que garantice sus derechos.

El interés por el tema de estudio surge a partir del desinterés generalizado, o desconfianza hacia la elite política, por parte de la sociedad, la cual puede interpretarse como una falta de sentimiento de representación por parte de las instituciones políticas o de la misma democracia.

Como resultado de los múltiples cambios políticos a nivel mundial, la complejidad de los estados modernos y la revalorización de los espacios locales como lugares comunes, donde es posible actuar de manera organizada, han surgido ciertos procesos de desconcentración y descentralización, que tímidamente se han abierto espacio en América Latina.

La importancia que en la actualidad ha adquirido el tema de los gobiernos locales, está en íntima relación con la relevancia que adquieren en el mundo las preocupaciones por mejorar la calidad de vida, profundizar las democracias y racionalizar las políticas públicas.

La descentralización de la Ciudad de Buenos Aires se presenta entonces, como una refundación de la legitimidad, debido a que se genera una refundación de la confianza en las instituciones democráticas, a partir de un aumento de la participación ciudadana en el ámbito político.

*Se genera una pequeña
generación.*

En el capítulo 1 se presenta el marco metodológico utilizado en el presente trabajo sobre el análisis de la política pública de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires. En el capítulo 2, se expone una caracterización de los conceptos de descentralización y políticas públicas, con el propósito de responder, a partir de dicha caracterización, a los objetivos planteados. En el capítulo 3, se presentan sucintamente los antecedentes de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, para luego realizar un análisis de la Convención Estatuyente realizada en la Ciudad de Buenos Aires en 1996.

En el capítulo 4 se concentra una descripción de las características que las Comunas adquieren en la Constitución. En los capítulos 5, 6, 7 y 8, se tratara de exponer el intento de resolución de la cuestión, que dieron los sucesivos Gobiernos de la Ciudad, los debates y consensos que se produjeron en relación a este aspecto en la Legislatura, es decir, se orienta a describir el proceso de descentralización de Buenos Aires.

I. Marco Metodológico

Ante el propósito de encontrar o interpretar las respuestas de las personas o comunidades, frente a la implementación de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, se utilizaron las técnicas cualitativas de recolección de datos. Para el logro de esto, se utilizaron diferentes fuentes de información:

- Debates ocurridos en la Convención Estatuyente. Esto se analizó con el fin de estudiar la evolución de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires hacia la Ley de Comunas;
- Debates en la legislatura. Se trabajó exclusivamente con los debates vinculados a proyectos de descentralización;
- Discursos de aperturas de las sesiones legislativas de los jefes de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires;
- Trabajos realizados por ONGs de la Ciudad, como por ejemplo, las ONG's Democracia Participativa, Barriada, Fundación Poder Ciudadano y Barrios de Pie;

- Artículos y notas periodísticas de diarios. Fundamentalmente, se trabajó con los diarios La Nación y Clarín, con el objetivo de identificar el rol y la posición adoptada por los principales actores que hacen a la problematización de la cuestión.

A partir de la información recolectada y procesada a través del trabajo con fuentes primarias de información escrita, se realizó una ronda de entrevistas¹, con la finalidad de poder identificar dimensiones claves para el estudio de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires y para explicar las dificultades que se presentaron en la formulación y posterior implementación de esta política pública.

Estas entrevistas fueron de tipo abiertas con el interés de identificar, variables y dimensiones claves. Las entrevistas se orientaron a conocer si la descentralización podría interpretarse como una estrategia que promueve la relegitimación del estado (frente a la crisis) de manera de garantizar una gobernabilidad de la sociedad asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder; si la descentralización puede interpretarse como una estrategia para que el estado central desconcentre sus responsabilidades, solucionando los problemas de burocratización y la ineficacia de las instituciones centralizadas.

Por último, se trabajó con datos secundarios provistos por otras investigaciones, y documentación institucional de los organismos estudiados.

II. Marco Teórico

2.1 El proceso de formulación de políticas públicas

A partir de los objetivos planteados, en esta sección desarrollaremos una conceptualización sobre las políticas públicas, a fin de determinar la estrategia de análisis de la situación socialmente problematizada y las distintas etapas del ciclo vital de la política pública.

¹ Los entrevistados fueron: la Dip. Silvia La Ruffa (Frente para la Victoria; el Dip. Mario Morando (Juntos por Buenos Aires) y el Dip. Marcelo Meis (Recrear)

Debido a que existen diversos modos de abordaje para analizar las políticas públicas, que implican diferencias en torno a su conceptualización, es pertinente especificar que el análisis se basó en la concepción teórica desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1976). Según estos autores, las políticas públicas se definen *“como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”*.

De esta forma, las políticas públicas permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales, lo que permite analizar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

Por otro lado, se puede definir a una política pública como, *“el resultado de la actividad investida de poder público y de autoridad gubernamental”* (Ives Meny y Jean Claude Thoenig: 1992); o como *“un programa proyectado de valores, fines y practicas”* (Laswell y Kaplan, citado por Dye: 1992) o bien, *“como todo aquello que los gobiernos deciden o no hacer”* (Dye: 1992). Esta última definición supone situar en el mismo plano a la acción gubernamental y a la inacción, puesto que se considera que incluso la inacción estatal puede producir un impacto en la sociedad.

Las políticas públicas deben ser concebidas como “productos del sistema político”, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Alcantara: 1995). En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Cuando un asunto comienza a formar parte de la agenda social, muchos actores consideran que se puede decir o hacer algo respecto de él, se convierte en una cuestión.

Siguiendo el modelo desarrollado por Oszlak y O'Donnell, las políticas estatales se consideran algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o “cuestión”. Estos adquirirían significación sólo en la medida en que son sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que la origina, el ámbito de acción social en el que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión, y a sus respectivas y sucesivas políticas.

En el caso que estamos estudiando, cabe preguntarnos acerca de los antecedentes de nuestra cuestión, quién la reconoce y plantea como problemática; cómo se posicionan los diferentes actores en torno a la misma; y cuáles son los recursos que disponen para hacer viable tales posturas.

A partir de esto, es posible focalizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo, y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social.

El **proceso de formulación de políticas públicas**, según un informe realizado por el BID (2006), puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución u otras normas. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos. El alcance y la índole de la función que desempeñan los actores —y sus interacciones— están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). Algunos son más transparentes

(la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente (BID: 1996).

Siguiendo el enfoque planteado por Jones (1984) y Meny y tohening (1992)², dentro del proceso de formulación de políticas públicas podemos identificar 5 fases:

- 1) **Identificación del problema**
- 2) **Formulación de alternativas**
- 3) **Toma de decisión**
- 4) **Implementación**
- 5) **Evaluación**

Para los fines de este trabajo, me centrare en las 3 primeras fases:

1) Identificación del problema: Para que una situación trascienda sus límites iniciales de asunto privado o de simple hecho, y se convierta en un problema de política pública, es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan.

De hecho, no todos los problemas se convierten en problemas públicos, y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas (issues) en torno a los cuales se desata un proceso que puede culminar en decisiones públicas. Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué ciertos tipos de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no?

En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública. La agenda no es un documento formal de tipo pragmático, ni presupone la existencia de una jerarquía en los problemas, como tampoco asegura que la inclusión de un problema se suceda de forma inevitable una decisión o que este permanezca largo tiempo en ella, ya que el propio

² En Badia (1996)

dinamismo de la vida política tiene como consecuencia la entrada de unos temas y salida de otros. (Badia: 1996). Cuando un problema consiga alcanzar el grado superior que consiste en su inscripción en la agenda pública, significa que ha conseguido superar a los guardianes de la agenda pública, que como los grupos de interés, los mismos gobiernos, burocracias y los partidos políticos, trabajan para que unos temas alcancen la agenda y otros no.

En fin, la agenda pública, es más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos.

Significa también, que el asunto ha adquirido algunas cualidades que han hecho inevitable su aparición dentro de la agenda (Hogwood y Jun: 1991), es decir que:

- 1 Ha alcanzado proporciones de crisis;
- 2 Ha adquirido una cierta particularidad;
- 3 Tiene aspectos emotivos;
- 4 Parece tener un amplio impacto;
- 5 Toca asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico;
- 6 Es un tema de moda.

Una vez establecida la agenda política, debemos definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos.

Tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como las probables causas y consecuencias que se derivan de ellos.

Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron bien definidas desde su inicio.

2) Formulación de alternativas: Formular significa idear un plan, un método o prescripción para la acción. Cuando una situación ha alcanzado la categoría de problema de política pública la decisión de actuar requiere, como paso previo, el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias. Es decir, que se debe realizar una hipótesis previa acerca del impacto futuro que su existencia tendrá sobre la realidad.